

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
CAMPUS DE CACOAL

Departamento do Curso de Direito

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E O ESTATUTO DA CIDADE

Gislaine Alves da Costa Rodrigues

Cacoal, RO
2007

GISLAINE ALVES DA COSTA RODRIGUES

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E O ESTATUTO DA CIDADE

Monografia apresentada à Banca examinadora da Universidade Federal de Rondônia, *Campus* de Cacoal como exigência parcial para obtenção do grau de bacharelado em Direito sob a orientação do professor Especialista Silverio Santos Oliveira.

**Cacoal, RO.
2007**

PARECER DE ADMISSIBILIDADE DO ORIENTADOR

A acadêmica GISLAINE ALVES DA COSTA RODRIGUES desenvolveu o presente Trabalho de Conclusão de Curso, sobre o tema **PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E O ESTATUTO DA CIDADE**, observando os critérios do Projeto Monográfico, apresentado ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Rondônia – UNIR, *Campus Cacoal*.

O acompanhamento foi efetivo, tendo o desenvolvimento do trabalho observado prazos fixados pelo Departamento do Curso de Direito.

Destarte, a acadêmica está apta para a apresentação expositiva de sua monografia junto à banca examinadora.

Cacoal-RO, 06 de agosto de 2007.

Silverio dos Santos Oliveira

Professor Orientador

GISLAINE ALVES DA COSTA RODRIGUES

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E O ESTATUTO DA CIDADE

AVALIADORES

_____ Nome do 1º Avaliador	_____ Nota
_____ Nome do 2º Avaliador	_____ Nota
_____ Nome do 3º Avaliador	_____ Nota
_____ Média	

**Cacoal, RO
2007**

Dedico o presente trabalho a todos que contribuíram para essa tão almejada conquista.

Dentre estas pessoas destaco meu esposo Jaime José Rodrigues Filho, minha filhinha Eduarda da Costa Rodrigues, meus pais Gil Alves da Costa e Maria Guilene da Costa, por toda força, compreensão, amor e carinho, a mim dedicado, conduzindo-me sempre nos caminhos da liberdade de pensamento e conhecimento. Aos meus irmãos Gissele Alves da Costa, Giovane Alves da Costa e Gian Alves da Costa, pelo incentivo, companheirismo e amor.

Agradeço primeiramente a Deus, pela dádiva de ser uma pessoa iluminada, me concedendo força de superar os obstáculos nessa longa caminhada em todos os momentos de tristeza e angústia, fazendo-me lembrar de sua infinita bondade e misericórdia, proporcionando ao meu ser partilhar momentos de aprendizado nos caminhos do conhecimento.

Agradeço à equipe do Cartório de Registro de Imóveis, em especial à minha amiga e conselheira, Dóris Preti Vieira, pelo total apoio que tem me ofertado ao longo desses últimos 08 anos.

Agradeço aos meus caros colegas de curso, professores e professoras, que estiverem conosco durante essa jornada.

A Direção e Coordenação da Faculdade, bem como todos, sem distinção, que direta ou indiretamente me apoiaram, em especial ao meu orientador Professor Silvério pelas sábias lições.

Quaisquer que sejam os objetivos buscados pelos vários ramos do nosso Direito, mostra-nos a reflexão que todos eles visam facilitar e melhorar a coexistência dos homens e regular com justiça e equidade as relações resultantes da vida em comum.

Lon L. Fuller

RESUMO

RODRIGUES. Gislaine Alves da Costa. Parcelamento do Solo Urbano e o Estatuto da Cidade. 2007. 65 fls. Trabalho de Conclusão de Curso – Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – *Campus* de Cacoal. 2007.

O presente trabalho monográfico, preliminarmente, vislumbra descrever a evolução histórica da origem das cidades num cenário mundial, com vistas a fundamentar o tema ora proposto. Num segundo momento, abordar-se-á sobre a evolução da legislação brasileira no tocante ao Parcelamento do Solo Urbano e o Estatuto da Cidade, bem como a necessidade da aplicação da lei pelo Poder Público Municipal, ao instituir instrumentos jurídicos a fim de solucionar possíveis fatos conflituosos ocorridos no âmbito urbano. Tal aplicação tem por finalidade principal garantir ao cidadão brasileiro o acesso ao Direito de Propriedade e a Função Social da Propriedade e da Cidade, por meio de Políticas Urbanas que, se executadas, podem propiciar moradia digna, reconhecida e regularizada. O instituto a ser estudado, é considerado de grande valia para a sociedade em geral, sendo o mesmo responsável pelo crescimento ordenado de uma cidade. No entanto, assegura-se que o solo parcelado regularmente garante a organização de uma cidade, coibindo assim os constantes e possíveis conflitos urbanísticos.

Palavras-chave: parcelamento, solo, urbano, conflitos urbanísticos, Direito de Propriedade.

ABSTRACT

RODRIGUES. Gislaine Alves da Costa. The Sharing of the Urban Soil and the Statute of the City. 2007. 65 pages. A Project of a course conclusion – Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – *Campus* of Cacoal. 2007.

Preliminarily, this project comes to describe the historic evolution of the origin of the cities in the world scene to give grounding for the following subject. In the second moment, the evolution of the Brazilian legislation about the Sharing of the Urban Soil and the Statute of the City will be dealt, as well as the necessities about the law application by the Municipal Power Public when specify juridical instruments can solve possible conflicting facts that happened in the urban scope. This application has the aim to assure for the Brazilian citizen the access to the Property Right and the Social Function of the Property and of the City, by the way of the Urban Politics that, if they are carried, they can offer worthy dwelling, recognized and regulated. The institute that will be studied is considered of great applied for the society in general, it being the same responsible for the orderly growth of a city. However, it ensures that, when the soil is parceled regularly, it ensures the organization of a city, inhibiting the constant and possible urban conflicts.

Key-words: division, urban soil, urban conflicts, Property Right.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ESCORÇO HISTÓRICO SOBRE A ORIGEM DAS CIDADES	14
2.1 ORIGEM DAS CIDADES – ASPECTOS HISTÓRICOS	
.....	14
2.2 PRÉ-ANTIGUIDADE	
.....	15
2.3	
ANTIGUIDADE.....	16
2.3.1. ADMINISTRAÇÃO	
.....	18
2.3.2.	
ECONOMIA.....	18
2.4 IDADE MÉDIA E	
RENASCIMENTO.....	19
2.4.1 ORGANIZAÇÃO	
.....	20
2.4.2 ADMINISTRAÇÃO	
.....	22
2.4.3 ECONOMIA	
.....	23
2.5 ERA	
MODERNA.....	23
2.5.1	
ORGANIZAÇÃO.....	24

2.5.2	
ADMINISTRAÇÃO.....	25
2.5.3	
ECONOMIA.....	26
2.6 TEMPOS ATUAIS	
.....	26
2.7 A HISTÓRIA DO	
URBANISMO.....	28
 3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO	
BRASIL	30
 3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DOS LOTEAMENTOS	31
3.2 AS INOVAÇÕES DA LEI N. 6.766/79.....	32

3.3 A LEI 6.766/79 E O PROJETO DE LEI 3.057/00	34
4. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO	36
4.1 CONCEITO	36
4.2 DISTINÇÃO DE LOTEAMENTO E DESMEMBRAMENTO	37
4.3 CONSEQÜÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS DA IRREGULARIDADE E CLANDESTINIDADE.	38
5. A POLÍTICA URBANA ATUAL BRASILEIRA	42
5.1 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA	42
5.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE	43
5.3 ESTATUTO DA CIDADE COMO POSSÍVEL SOLUÇÃO DOS CONFLITOS URBANÍSTICOS	45
5.4 PLANO DIRETOR	46
5.5 A LEI DOS REGISTROS PÚBLICOS - 6.015/73 E O ESTATUTO DA CIDADE	50
5.6 O ESTATUTO DA CIDADE TERIA DERROGADO A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO 6.766/79?	52
6. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO DE PIMENTA BUENO-RO	54
6.1 ASPECTOS LEGAIS DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO MUNICÍPIO DE PIMENTA BUENO-RO.	54
6.2 EXPOSIÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA DE CAMPO REALIZADA NA COMARCA DE PIMENTA BUENO-RO	57
GRÁFICO 01	59

GRÁFICO 01	60
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
8. REFERÊNCIAS	63

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, as cidades sofreram diferentes modalidades de transformações. Tais transformações obstaram o crescimento ordenado e regularizado do solo urbano, surgindo assim conflitos sociais em relevantes proporções.

Partindo dessa premissa, podemos definir o instituto “parcelamento do solo urbano”, como principal trunfo de organização das cidades, tendo em vista o Estatuto da Cidade, preconizar, a possibilidade do poder público local agir, por meio da política urbana, a fim de dirimir conflitos, viabilizando a convivência pacífica dos moradores das cidades.

Convém ressaltar, que a responsabilidade de agir em prol da pacífica convivência dos moradores das cidades, não é apenas do poder público, mas também do particular envolvido no crescimento urbanístico.

A democracia como forma de governo, pressupõe direitos e obrigações, no entanto, na gestão democrática da cidade, o particular também contribui para a organização da cidade.

Quando o particular atua com irregularidade ou clandestinidade, é mister dizer que o mesmo está proporcionando um conflito social, bem como uma insegurança no tangente ao direito de propriedade.

No momento histórico atual, a habitação figura no rol das necessidades mais básicas do ser humano, tais como alimentação, saúde, educação e etc. Para cada indivíduo sentir-se digno e desenvolver suas capacidades ao ponto de se integrar socialmente, é fundamental que o mesmo possua morada.

Trata-se de uma questão que está intimamente ligada à própria sobrevivência, pois dificilmente se conseguiria viver por muito tempo exposto, a todo o momento, aos fenômenos naturais, sem qualquer abrigo.

A conquista dessa necessidade considerada “básica”, passa evidentemente pelo espaço físico, ou seja, pela conquista de um "pedaço de terra", mas em razão do processo de civilização acaba sempre por requerer mais do que isso.

Nos tempos atuais fatores culturais, econômicos e ambientais, entre outros, moldam a questão habitacional, definindo o mínimo desejável; é certo que as soluções alcançadas na pré-história, já não satisfazem os padrões presentes, bem como o cidadão num aspecto geral, não se contenta mais com a habitação minimamente adequada, e nem com a moradia no campo, pois necessita de prerrogativas oferecidas pela convivência urbana para a sua sobrevivência.

A princípio necessário se faz descrever historicamente a origem das cidades no mundo, bem como no Brasil, pois o quadro de evolução do crescimento desorganizado do solo urbano nos faz crer que é impossível, propiciar ao cidadão brasileiro, a dignidade da pessoa humana sem instrumentos normativos necessários para implementação de uma sociedade com moradia digna e regularizada.

No entanto, a título de embasamento teórico, necessário se faz descrever a evolução histórica da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, bem como conceituação do referido instituto, até o surgimento do instrumento normativo que atualmente, é considerado a legislação responsável pela solução dos conflitos urbanísticos.

No tocante a esta legislação, ressalta-se a importância do Capítulo inerente à Política Urbana, cito artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil, oferecendo aos municípios prerrogativas legais de instituir normas para melhor organizar as cidades, de um modo geral, por intermédio da aprovação de um Plano Diretor com a participação democrática dos cidadãos comuns.

Partindo-se do cenário normativo brasileiro, versa o presente trabalho, delimitadamente sobre o solo urbano no município de Pimenta Bueno-RO, no entanto,

abordar-se-á sobre as legislações municipais responsáveis pela organização urbana, bem como a aprovação da minuta de Lei que instituirá o Plano Diretor do referido município.

E a título de ilustração do referido trabalho, apresentar-se por intermédio de gráficos, a situação atual da regularização urbana do município em questão, no tocante à áreas regularizadas por meio de planos de loteamentos, devidamente inscritos no Cartório competente, bem como áreas de expansão, que serão estabelecidas pelo Plano Diretor a ser aprovado pela Casa de Leis municipal.

Assim, vale lembrar que partindo da temática central, o trabalho pretende contribuir, com argumentos jurídicos e sociais que viabilizem a aplicação do princípio fundamental “dignidade da pessoa humana”, bem como, “direitos e garantias fundamentais” estipulados pela nossa legislação suprema.

Ter um teto, seja ele onde for, significa para cada indivíduo, ser lembrado como “seres humanos” capazes de gozar a paz diária. Um indivíduo sem lar transcende a idéia de indivíduo sem vida, saúde, educação, harmonia e por fim sem dignidade.

2. ESCORÇO HISTÓRICO SOBRE A ORIGEM DA CIDADE

2.1 Origem das Cidades – Aspectos Históricos

Cidade e urbe não foram palavras sinônimas entre os antigos. Segundo Fustel de Colange a cidade era a *associação religiosa e política das famílias e das tribos: a urbe o lugar da reunião, o domicílio e, sobretudo o santuário dessa sociedade*¹.

No entanto não devemos confundir a criação de uma cidade antiga com os costumes atuais, na antiguidade as tribos se reuniam e fundavam a *urbe* de uma só vez, enquanto a idéia que temos nos tempos atuais, de cidade, é que as mesmas são fundadas a partir da utilização daquele solo por um povo munido de seus costumes, valores bem como necessidades.

A partir desse diferencial podemos dizer que *urbe* e *cidade* compartilham o mesmo conceito histórico, afirmando que *urbe* consiste no território habitável enquanto cidade formação e constituição de um local habitável por um determinado povo, sendo constituída lentamente a partir de fatores históricos, religiosos, políticos e outros.

Para desenvolver uma base histórica referente a origem das cidades, mister se faz, remeter-se ao período longínquo da antiguidade, desenvolvendo um escorço histórico até os tempos atuais, ressaltando que as cidades primórdias, teriam surgido entre quinze a cinco mil anos atrás, dependendo das diversas interpretações sobre o que delimita exatamente um antigo assentamento permanente e uma cidade².

¹ COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 145

² **WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre**. Disponível no domínio http://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_das_cidades. Acesso em 07 de março de 2007, às 15h37min.

As primeiras verdadeiras cidades são por vezes consideradas grandes assentamentos permanentes nos quais os seus habitantes não são mais simplesmente fazendeiros da área que cerca o assentamento, mas passaram a trabalhar em ocupações mais especializadas na cidade, onde o comércio, o estoque da produção agrícola e o poder foram centralizados. Sociedades que vivem em cidades são frequentemente chamadas de civilizações. O ramo da história direcionada ao estudo da natureza histórica das cidades e do processo de urbanização é a história urbana³.

2.2 Pré-antiguidade

No período histórico da Pré-antiguidade, os homens eram inicialmente nômades, movimentando-se de uma região para outra frequentemente, sempre em busca de alimentos e água para sua sobrevivência. Entre 13 a 10 mil anos atrás, várias civilizações começaram a dominar a técnica da agricultura e da pecuária. As civilizações que dominaram estas técnicas passaram a estabelecer-se em uma região, em caráter permanente.

Assim, as primeiras vilas apareceram - quase sempre em torno de rios e lagos, dado a necessidade de irrigação. A grande maioria dos habitantes de vilas neolíticas trabalhavam na agricultura e na criação de animais domésticos.

A organização destas vilas neolíticas era simples, e não haviam líderes. A pequena população destas vilas, quase nunca acima de mil pessoas, permitiu aos habitantes destas vilas fazer decisões em conjunto. A maioria dos habitantes destas vilas passaram a ficar contra roubos e violência físicas, e aplicando punições aos que cometiam estes crimes. Não existiam leis e líderes. Pessoas de uma dada comunidade respeitavam outros membros da comunidade, esperando em troca serem respeitados. A diferenciação em classes era inexistente.

Entre 8000 a.C e 3500 a.C, algumas destas vilas neolíticas haviam prosperado, tendo evoluído em pequenas áreas urbanas com alguns milhares de habitantes⁴.

³ WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

⁴ WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

2.3 Antiguidade

A história antiga informa, que as primeiras cidades desenvolveram-se na Mesopotâmia, mais especificamente, em torno do Rio Eufrates, em torno de 3500 a.C. Em torno de 2000 a.C, e começaram a desenvolver-se em torno do Rio Nilo e na China. Tais cidades eram significativamente maiores do que as vilas neolíticas. Estas, também dispunham de estruturas mais complexas, inexistentes nestas vilas, como grandes depósitos para estoque de alimentos e templos religiosos. A maioria dos habitantes destas cidades já não trabalhavam mais na agricultura, e sim no artesanato ou no comércio de produtos e serviços em geral.

A maioria delas não possuíam mais do que dez mil habitantes, e não eram maiores do que 1 km². Porém, algumas delas eram muito maiores - em termos populacionais e territoriais. Atenas, no seu apogeu, tinha uma população estimada entre 200 e 300 mil habitantes, espremidos em 10 km². Roma, durante o apogeu do Império Romano, nos séculos I e II, tinha mais de um milhão de habitantes, e é considerada por muitos como a primeira (e única) cidade a superar os um milhão de habitantes até o início da Revolução Industrial, embora alguns considerem que Alexandria também tenha tido população superior a um milhão de habitantes, e mesmo superado esta marca, até dois séculos antes de Roma.

Outros acreditam que nenhuma das duas cidades tenham superado um milhão de habitantes, considerando Bagdá a primeira cidade a superar um milhão de habitantes (que possivelmente teria ultrapassado um milhão de habitantes, em torno do século IX).

As cidades da antiguidade localizavam-se quase sempre próximos à beira de uma fonte de água potável e próximas a grandes corpos de água, tais como rios e mares, para facilitar o transporte de carga de uma região a outra, bem como obtenção de água potável.

Quando as fontes de água doce eram insuficientes, trabalhadores livres ou escravos traziam água de fontes próximas à cidade. Avanços tecnológicos também ajudaram. Um

complexo sistema de 11 aquedutos ajudou Roma a tornar-se uma grande cidade, trazendo água de diversas fontes distantes para a cidade.

Na antiguidade clássica, a maioria das cidades, dispunham de um ou mais reservatórios públicos, onde a água potável era armazenada. Alguns destes reservatórios também coletavam água da chuva, principalmente os reservatórios das cidades no norte da África.

Porém, água não era mais o único fator para a localização de uma cidade. Com o aparecimento de guerras entre diferentes povos, proteção também tornou-se um fator importante. Algumas destas cidades localizavam-se em serras de difícil acesso, como Roma e Atenas, por exemplo. A grande maioria das cidades antigas eram cercadas por muralhas. As muralhas de pequenas cidades eram geralmente feitas de madeira, enquanto as muralhas de cidades importantes ou grandes cidades eram feitas de pedra, mármore e cimento.

O crescimento populacional nestas cidades começou a criar sérios problemas, quanto ao saneamento básico. A coleta de lixo era inexistente na maior parte das cidades. Habitantes da classe trabalhadora simplesmente jogavam seu lixo nas ruas - muitas, dos quais, não pavimentadas. Como consequência, doenças eram muito comuns na época, e a taxa de mortalidade era alta. Este problema era agravado com chuvas - que inundavam as casas da cidade com lama contaminado com lixo e microorganismos causadores de doenças. Outras cidades, porém, coletavam o lixo das casas e os jogavam fora das muralhas da cidade. As cidades romanas, em especial, se destacavam por suas ruas pavimentadas e seus avançados sistemas de saneamento que não seriam ultrapassados em escala e tecnologia até o século XIX⁵.

2.3.1 Administração

À medida que antigas vilas rurais cresciam e tornavam-se cidades, maior organização passou a ser necessária. Sistemas governamentais foram criados. Estes eram responsáveis pelo

⁵WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

fornecimento de serviços tais como construção de estruturas, tais como muralhas ou templos religiosos, centros de entretenimento populares, a organização do comércio, criação de leis e da defesa da cidade contra ataques inimigos, por exemplo.

Geralmente, as cidades eram governadas por cidadãos da elite. Estes cidadãos atuavam em nome do Chefe de Estado do império da qual a cidade fazia parte. Algumas cidades, porém, não faziam parte de um país. Nesta categoria, destacam-se as Cidades-Estados da Grécia Antiga, que eram cidades independentes.

Os administradores da cidade passaram a cobrar impostos dos habitantes da classe trabalhadora da cidade - artesãos, fazendeiros e comerciantes, por exemplo. O intuito dos fundos econômicos arrecadados através dos impostos era primariamente o financiamento dos programas da cidade. Porém, em várias cidades, vários administradores gananciosos passaram a roubar parte deste dinheiro para si mesmos, no que é para muitos um dos pilares da origem da corrupção. Geralmente, os cidadãos da classe trabalhadora tinham pouca ou nenhuma voz na administração local. Porém, algumas cidades possuíam uma forma de governo relativamente democrática, como Atenas e Cidades-Estados aliadas, onde todas as pessoas do sexo masculino, não-estrangeiros e não-escravos tinham o direito de determinar políticas e regras do governo da cidade⁶.

2.3.2 Economia

Inicialmente, as vilas neolíticas e pequenas cidades dependiam basicamente da agricultura. À medida que novos e melhores métodos de cultivo e domesticação e criação de animais surgiam, mais pessoas deixaram de trabalhar na agricultura e foram para as cidades, em busca de trabalho e entretenimento. Muitos passaram a trabalhar em ocupações dentro destas vilas, passando a não trabalharem mais no campo, tornando-se artesãos, fabricantes de roupas, calçados e outros suprimentos, vendendo os produtos fabricados ou oferecendo serviços para outros habitantes da comunidade urbana e rural.

⁶WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

A criação de estradas conectando várias cidades e vilas entre si, inovações tecnológicas tais como navios e a roda, que permitiu o surgimento de veículos movidos à tração animal, fez com que a importância da agricultura e a proximidade de minérios fosse reduzida. Os agricultores e criadores de animais passaram a mandar seus produtos até uma feira comercial, onde então eram vendidos. Também surgiram os mercantes, comerciantes que vendiam produtos produzidos por outras pessoas. Estes mercantes geralmente compravam produtos de locais distantes, transportando-nos em navios ou em veículos movidos à tração animal até os mercados, onde eram vendidos por altos preços.

2.4 Idade Média e Renascimento

Durante a esse período, várias das cidades do vasto Império Romano tinham mais de 50 mil habitantes. As maiores chegavam a ter mais do que 350 mil habitantes, como Roma, Éfeso e Alexandria, bem como Cartago após ser reconstruída pelos romanos. Em 286, o Império Romano foi dividido em dois. O Império Romano do Ocidente, cuja capital era Roma, logo passou a sofrer constantes ataques dos bárbaros.

Estes bárbaros atacaram várias cidades romanas. Lentamente, várias tribos bárbaras ocuparam áreas anteriormente ocupadas pelos romanos, fragmentando o império. Tais tribos bárbaras eram primariamente guerreiros, fazendeiros e caçadores, e tinham pouco interesse no comércio. Eventualmente, o Império Romano do Ocidente acabaria em 476, período na qual a Idade Média têm início.

O intenso medo, o colapso comercial e a reduzida produtividade agrícola por parte da população urbana do Império Romano do Ocidente fez com que a vasta maioria dos habitantes destas áreas urbanas na Europa gradualmente migrassem para o campo, mais exatamente em direção aos feudos, que ofereciam proteção. Entre o século III e o século X, a população das cidades européias gradualmente caiu.

O comércio entre cidades caiu drasticamente, para somente crescer após o século X, época onde a população das cidades voltou a crescer lentamente. Enquanto isto, a população das cidades do Império Romano do Oriente, bem como várias cidades na China, no Japão e no Oriente Médio, continuou a se manter⁷.

2.4.1 Organização

As cidades européias da Idade Média mudaram muito em relação às cidades do Império Romano da antiguidade. Eram geralmente muito menores que as cidades romanas, não possuindo mais do que 1 km². A população destas cidades também era muito pequena. Na média, uma cidade medieval típica tinha entre 250 a 500 habitantes. A população de Roma havia caído de um milhão para meros 40 mil habitantes no final do século V. Mesmo as maiores e mais importantes cidades da época geralmente não possuíam mais do que 50 mil habitantes, até o século X.

A maior cidade do continente durante as primeiras décadas da Idade Média foi Veneza, com seus 70 mil habitantes, que cresceram para os 100 mil em 1200. Paris, então, já ultrapassara Veneza, tendo alcançado os 150 mil habitantes. Londres tornaria-se a maior cidade européia no Renascimento. Em outros continentes, algumas cidades eram maiores. Hangzhou e Shangzhou, ambos na atual China, tinham respectivamente 320 e 250 mil habitantes. Tenochtitlán, a capital do Império Asteca, tinha uma população estimada entre 60 a 130 mil habitantes distribuídos em 8 km², em 1500.

Nas cidades da Europa Ocidental, a Igreja Católica Romana teve grande influência na arquitetura e organização destas áreas urbanas. Estas cidades dispunham de uma igreja - que era geralmente a estrutura mais alta e cara da cidade, construída sob os padrões do estilo gótico - no centro da cidade. Edifícios governamentais e as casas da elite localizavam-se próximos à igreja, e a classe pobre, próximos às muralhas.

⁷WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

Como em cidades da antiguidade, geralmente, o lixo era despejado diretamente na rua. Por causa disso, e também por causa da alta densidade populacional, ora ou meia grandes epidemias mataram uma grande quantidade de pessoas. A peste negra exterminou cerca de 40% da população de Constantinopla e 25 milhões de pessoas em toda Europa. Entre o século XIV e o século XIX, a peste negra matou mais de 350 milhões de pessoas na Europa e na Ásia, a maioria, moradores urbanos.

As muralhas das cidades limitavam o espaço das cidades medievais. Prédios de três a seis andares passaram a ser construídos para resolver o problema da falta de espaço. Quando a população da cidade crescia, a alta densidade populacional tornava-se um grave problema nestas cidades. Algumas cidades resolveram este problema através da expansão das muralhas - via demolição e reconstrução. Outras simplesmente deixavam as muralhas de pé e construíam novas cidades nas proximidades.

As grandes cidades da Europa Ocidental como Veneza, Florença, Paris e Londres atraíam pessoas de várias etnias. Estas pessoas instalavam-se geralmente em um bairro povoado majoritariamente por pessoas do mesmo grupo étnico. Vários destes bairros eram cidades em miniatura, com seus próprios mercados, reservatórios de água e igrejas ou sinagogas. Isto limitou conflitos entre pessoas de diferentes etnias e religiões, porém, também limitando a difusão cultural. Alguns bairros, chamados de guetos, eram usados para abrigar pessoas consideradas indesejáveis, tais como judeus, por exemplo.

A população das cidades da Europa Ocidental passou a crescer após o século X. Ao mesmo tempo, o Império Romano do Oriente, ou Império Bizantino, foi gradualmente sendo conquistado pelo Império Otomano. Em 1457, a capital do Império Bizantino, Constantinopla, foi conquistada pelos otomanos. A população de importantes cidades bizantinas como Constantinopla, Atenas e Tessalónica cairia gradualmente nos próximos séculos⁸.

⁸WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

2.4.2 Administração

Na Europa Ocidental, o feudalismo desenvolveu-se ao longo dos primeiros séculos da Idade Média. Reinos continuaram a existir, porém, estes estavam divididos em várias secções chamadas de feudos. As cidades continuaram a fazer parte de um dado país, mas o Rei deste reino tinha o controle apenas sob as áreas que eram de sua propriedade, e não sob seu reino. Isto efetivamente diminuiu muito o poder destes chefes de estado. Uma dada cidade era *de facto* governada pelo dono - um Senhor ou um bispo, membro da Igreja Católica - do feudo onde a cidade estava localizada.

No século XI, com o crescimento populacional e do comércio, a burguesia em crescimento destas cidades começaram a ressentir o forte controle dos senhores feudais nas cidades. Em várias cidades, a buguersia lutou contra os senhores feudais pelo direito da administração da cidade. Em algumas, estas lutas foram bem-sucedidas - especialmente na Península Itálica. Em Milão, Florença e Veneza, os cidadãos - homens não-estrangeiros - podiam votar na escolha de cônsules, que governavam a cidade. Estes tipos de eleições espalharam-se pela Europa Ocidental, especialmente na atual França.

As cidades continuaram a possuí um alto degrau de independência, onde cidadãos criavam leis e apontavam seus oficiais. Eventualmente, durante o século XIV e o século XV, os governos dos reinos da Europa Ocidental passaram a gradualmente serem solidificados em torno do chefe de estado, o Rei. A autonomia destas cidades declinou, e mesmo a importância de grandes cidades-estados como Veneza, Gênova e Lübeck, caiu drasticamente.

No Oriente e em civilizações avançadas na América, o governo de impérios e reinos na maioria dos casos centralizado nas mãos de um Imperador ou Rei. Estes geralmente escolhiam os administradores das cidades. Exceções incluem Sakai, uma cidade japonesa que desfrutou de um alto degrau de autonomia durante o fim da Idade Média⁹.

⁹ WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

2.4.3 Economia

Na Europa, o sistema econômico de feudalismo dividiu a terra entre vários senhores feudais, onde os vassalos trabalhavam, em troca de proteção. Este sistema entrou em decadência no século X. Vários destes vassalos migraram então para as cidades, com alguns tornando-se artesãos ou mercantes, e outros fazendeiros em terras próximas à cidade, e vendendo seus produtos diretamente no mercado da cidade. O crescimento do comércio entre as cidades e a migração de pessoas do campo para a cidade foram duas importantes razões que contribuíram para o crescimento populacional das cidades após o século X.

Artesãos, auxiliados por avanços tecnológicos e pela invenção de novos produtos como pólvora, barril e relógios, por exemplo, conseguiam criar e vender cada vez mais produtos em um dado espaço de tempo. Os mercantes, auxiliados pela estimulação do comércio inter-urbano, também prosperaram. Tanto artesões quanto mercantes formaram uma nova classe econômica - a classe média. Porém, ainda assim a maioria da população das cidades viviam na pobreza, trabalhando muito e ganhando pouco, morando em casas superlotadas e em péssimas condições sanitárias¹⁰.

2.5 Era moderna

As cidades européias - e a vida urbana destas cidades - não haviam mudado muito com a chegada do Renascimento, mesmo com o gradual crescimento populacional das cidades. Porém, durante o século XVIII, a Revolução Industrial teve início, com a invenção da máquina a vapor, e de outros equipamentos industriais. Este período perdurou até o final do século XIX nos atuais países desenvolvidos. Inúmeras cidades européias e americanas mudaram drasticamente por causa da Revolução Industrial, tornando-se grandes centros industriais.

Várias grandes cidades localizadas em países em desenvolvimento - localizados na Ásia, América Latina e África - começaram a industrializar-se a partir do final do século XIX

¹⁰ Idem

em diante. Algumas destas cidades tornaram-se grandes centros industriais, tais como Buenos Aires, México, Shangai e São Paulo.

2.5.1 Organização

A industrialização das cidades causou grandes mudanças na vida urbana. Produtos que artesãos levavam horas para fazer eram produzidas em questão de minutos nas fábricas, ainda mais, em grande quantidade, e a preços mais baixos. Os artesãos passaram a ter crescente dificuldade em encontrar clientes dispostos a comprarem produtos que passaram a ser produzidos por preços mais baixos nas fábricas. Muitos destes artesãos desistiram de seus negócios.

A população das cidades industrializadas cresceu bastante. Isto ocorreu por causa de dois fatores. O primeiro fator eram as altas taxas de crescimento populacional da época. O segundo fator fora o início de um forte êxodo rural, onde um crescente número de agricultores passaram a deixar os campos, indo em direção às cidades. Muitos destes agricultores mudaram-se para as cidades porque avanços tecnológicos na área da agropecuária haviam reduzido a necessidade de mão-de-obra humana, outros foram às cidades simplesmente em busca de uma vida melhor. Ex-agricultores - incluindo crianças - passaram a trabalhar nas fábricas nas cidade, geralmente morando em bairros próximos às fábricas.

O crescimento de algumas cidades em especial destacam-se pelo seu grande crescimento. Manchester tinha apenas quatro mil habitantes em 1790. Seis décadas depois, a cidade alcançaria os 350 mil habitantes. Chicago tinha 4,5 mil habitantes em 1840. Em duas décadas, em 1860 a população saltou para 112 mil habitantes. Em 1880, a população da cidade alcançou 500 mil habitantes, dobrando na década seguinte. A maior cidade durante 1825 até o fim do século XIX foi Londres, a primeira área urbanizada a superar os cinco milhões de habitantes do mundo. Tóquio era anteriormente a cidade mais populosa do mundo.

As condições sanitárias da cidade industrial típica da década de 1830 eram péssimas. Elas geralmente não dispunham de abastecimento de água e esgoto - nem mesmo nos bairros onde as casas e apartamentos da burguesia e da elite estavam localizadas. Gradualmente, tais serviços foram instituídos nas cidades, primeiramente nos bairros da elite e da burguesia, ao longo do século XIX. Somente posteriormente, já no início do século XX, os bairros da classe trabalhadora passaram a receber estes serviços. Isto, nos países desenvolvidos. Mesmo hoje, várias cidades industriais em países em desenvolvimento não possuem estas instalações.

A poluição tornou-se um grande problema nas cidades industrializadas. A falta de instalações sanitárias adequadas e a poluição fizeram com que as taxas de mortalidade das cidades industriais tornasse muito alta. A industrialização da grande maioria das cidades ocorreu de modo totalmente desorganizado. Fábricas e bairros residenciais eram construídos uns próximos aos outros¹¹.

2.5.2 Administração

O rápido crescimento dos problemas urbanos - pobreza, poluição, desorganização - durante os anos do século XVIII e do século XIX forçaram países e cidades a tomarem medidas para tentar minimizar estes problemas. Durante o final do século XIX, leis trabalhistas foram aprovadas nos Estados Unidos e na Inglaterra, com o intuito de proteger os trabalhadores - que até então possuíam praticamente nenhum direito. Entre outras medidas, estas leis proibiam o uso do trabalho infantil nas fábricas. Outras medidas como melhorias na assistência médica e hospitalar para a classe trabalhista, fornecimento de abrigos e alimentos aos desempregados também foram tomadas.

Além disso, os sérios problemas causados pela desorganização e pela poluição levaram, eventualmente, nos Estados Unidos e na Europa, à adoção de políticas de planejamento urbano, tais como leis anti-poluição, construção de estradas e a implementação de um sistema de transporte público (tais como linhas de ônibus e metrô) e zoneamento¹².

¹¹ WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

¹² WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

2.5.3 Economia

A indústria tornou-se a principal fonte de renda das grandes cidades do século XVIII e do século XIX. Fábricas ocuparam o lugar que anteriormente pertenciam aos artesãos, produzindo os mesmos produtos, de forma mais rápida, fácil, e que eram mais baratos. Grandes números de artesãos ficaram desempregados. Vários deles foram obrigados a trabalhar em fábricas para sustentar-se.

O comércio inter-urbano tornara-se mais forte do que nunca. Grandes quantidades de produtos industrializados, fabricados em uma cidade, eram transportados em trens e navios a vapor até outras cidades.

O imenso custo da construção e manutenção das fábricas, e da obtenção de matéria-prima, foram um dos motivos da ascensão do capitalismo, onde bancos e investidores, através de empréstimos e parcerias econômica, ajudavam a cobrir os custos da construção e manutenção destas fábricas. Várias cidades tornaram-se grandes centros bancários e financeiros, como Londres, Paris, Nova Iorque, Montreal e Chicago¹³.

2.6 Tempos atuais

Partido-se de um paradigma histórico, há relatos, que as cidades cresceram mais do que nunca no século XX, mesmo com crises tais como a Grande Depressão da década de 1930 - onde as cidades foram fortemente atingidas pelo desemprego, especialmente naquelas dependentes primariamente da indústria pesada. Em 2000, aproximadamente 2.900 cidades dispunham de mais de cem mil habitantes, e destas, cerca de 225 dispunham de mais de um milhão de habitantes (estimativas variam entre 180 a 300). Atualmente, estima-se que 45% da população mundial vivam em cidades. São duas as principais razões deste grande crescimento populacional. A primeira foi a queda nas taxas de mortalidade, gerada após inovações na área

¹³ Idem

da medicina e de leis contra indústrias poluentes, bem como maior reorganização da cidade através da implementação de leis de zoneamento e de planejamento urbano.

A segunda razão foi a grande migração da população rural para as cidades, provocada por avanços tecnológicos na agropecuária e pela diversificação da economia urbana. Esta migração, chamada de êxodo rural, foi mais acentuada nos países em desenvolvimento, sendo o ciclo do crescimento urbanísticos definitivamente se completou com a Revolução Industrial, sendo a cidade a produtora das riquezas.

Diferentes cidades nos países em desenvolvimento industrializaram-se durante o século XX, atraindo grandes quantidades de pessoas não somente do campo como de outras cidades, que buscam por melhores condições de vida. Exemplos notáveis incluem São Paulo, Buenos Aires, México, Shangai e Seul.

O grande crescimento populacional das cidades foram as causas principais do aparecimento das regiões metropolitanas, isto é, cidades diferentes que estão divididas entre si através de fronteiras político-administrativas, mas que, economicamente, demograficamente, socialmente e culturalmente, formam uma única área urbana. Todas as grandes áreas urbanizadas do mundo atualmente são metrópoles formadas por diversas cidades diferentes.

Quanto à qualidade de vida, a maioria dos habitantes das grandes cidades dos países desenvolvidos desfrutam de um alto padrão de qualidade de vida, graças à implementação de leis trabalhistas, políticas de planejamento urbano, serviços públicos de qualidade (tais como cobertura policial, bombeiros, educação e saúde pública) e da economia em crescimento destes países. Muitos habitantes de cidades em países industrializados em desenvolvimento, por outro lado, ainda enfrentam problemas como pobreza e péssimas condições de vida, além de altas taxas de criminalidade¹⁴.

¹⁴ WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre, *Op. cit.*

No Brasil, o processo de urbanização atua com suas peculiaridades, ao contrário do que ocorre em outros países como França e Estados Unidos, ressaltando a questão de não homogeneidade dos grupos sociais, bem como seus costumes¹⁵.

O Brasil possui dimensões continentais, ocupando, com seus oito milhões e meio de quilômetros quadrados, quase a metade da América do Sul, sendo formado por terras férteis e produtivas, com a virtude de não encerrarem regiões rigorosamente desérticas ou geladas.

Além destes limites naturais, a própria estruturação histórica e social da nação brasileira, inibiu uma ocupação mais disseminada do território, em razão, de nossa origem colonial, o país foi fracionado em “glebas” pelas Capitanias Hereditárias, e essa estruturação determinou a formação latifundiária.

Apesar do acelerado crescimento das cidades, o Brasil enfrenta problemas urbanísticos de ordem social, atuando o poder público centrado ao crescimento desordenado, ao parcelamento clandestino e irregular do solo, bem como com a ocupação indevida, transtornando o processo de urbanização organizada.

2.7 A história do urbanismo

No tocante a história do urbanismo, é importante dizer que desde a antiguidade, a organização de uma cidade esteve inteiramente ligada ao desenvolvimento de sua população.

O urbanismo é a disciplina e a atividade relacionada ao [estudo](#), [regulação](#), [controle](#) e [planejamento](#) da [cidade](#), em seu sentido mais amplo, e da [urbanização](#). Sua definição porém, sempre varia de acordo com a época e lugar.

¹⁵ PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 14.

No entanto, costuma-se diferenciá-lo da simples ação urbanizadora por parte do homem, de forma a que o urbanismo esteja associado à idéia de que as cidades são objetos a serem estudados, mais do que simplesmente trabalhados.

O Urbanismo mostra-se, portanto, como uma [ciência humana](#) de caráter eminente multidisciplinar, inserida no contexto próprio de uma sociedade em processo de constante crescimento demográfico e respondendo a uma forte pressão de [civilização](#) e [urbanidade](#), enfrentando suas demandas e problemas, sendo *essencialmente resultado do desenvolvimento político, econômico, social e científico dos povos*¹⁶.

Numa perspectiva simplista, o urbanismo corresponde à ação de projetar e ordenar as cidades. No entanto, sob um ponto de vista mais amplo, o urbanismo pode ser entendido tanto como um conjunto de práticas ou de idéias, quanto como uma forma ideológica que visa reproduzir as condições gerais do modo de produção capitalista. Segundo este ponto de vista, atualmente tanto o Capital quanto o Estado se apropriam da prática e teoria, entendendo-os como ideologia do urbanismo como um mecanismo gerador de lucro.

¹⁶ SOARES, Orlando. **Curso de Filosofia Geral e Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 286.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PARCELAMENTO DO SOLO NO BRASIL

Ao longo dos anos, tendo em vista os fatores e acontecimentos históricos, já mencionados no Capítulo I, as cidades brasileiras sofreram diversas mutações, resultado de uma complexidade de fenômenos, tais como crescimento acelerado e desordenado do solo.

O parcelamento do solo para fins urbanos é uma atividade cada vez mais presente em nossas cidades, e atualmente cumpre-me dizer que está sendo discutido diariamente, a partir de questionamentos sobre oferecer ao cidadão brasileiro uma moradia digna e elementar.

No Brasil a primeira legislação a disciplinar o parcelamento do solo foi o Decreto n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que visou regular a compra e venda a prazo dos lotes resultantes de loteamento de imóvel rural ou urbano.

A *posteriori* foi aprimorado pelo Decreto-Lei n. 271 de 26 de fevereiro de 1967, recebendo novas considerações a respeito do tema.

Atualmente encontra-se o referido instituto, legalmente disciplinado, em sua maior parte, pela Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979, editada em razão das carências e omissões das legislações anteriores procurando corrigir tais imperfeições.

3.1 A evolução histórica da legislação dos loteamentos

À época da edição do Decreto-Lei n. 58, o Brasil atrevesava um período de diversas transformações econômicas, reflexo da Revolução Industrial e da Revolução de 1930.

Tal fenômeno provocou a coexistência de duas classes sociais antagônicas, com capacidades econômicas díspares, coabitando nas cidades brasileiras.

Essa desigualdade social beneficiou a classe social detora do dinheiro e do poder, que a partir daí, comandava o mercado econômico bem como suas relações de caráter privado.

A atividade de lotear exercida pelos proprietários de terras nasce neste momento ímpar, com a finalidade de obter rendimentos ao proporcionar às classes proletárias a possibilidade de adquirir uma propriedade, estrutura da vida familiar urbana. Deste modo, valendo-se dessa situação economicamente desfavorável, criaram uma nova modalidade de comercialização: as vendas de terrenos em prestações, ante a notável impossibilidade de efetuarem este pagamento a vista.

Vale dizer, que tal prática, inicialmente desregrada, permitiu negociações abusivas e especulativas, lesando os direitos dos adquirentes. A reiteração do fenômeno, claramente pedia por solução, provocando os legisladores a criar um instituto que regulasse a situação, combatendo os males causados, especialmente pela desonestidade das empresas loteadoras.

A respeito da causa que originou o primeiro diploma legal a regular o instituto em comento, preconizou um de seus projetistas, o professor de direito e então deputado, Waldemar Ferreira:

Lançam-se, em todos pontos do país, empresas destinadas à explorar este gênero de negócio, cuja comercialização é evidente, mas que, por enquanto, se choca com os princípios em que se abeberou o Código dos Comerciantes. Muitas, superiormente orientadas e com alto descortino e honestidade dirigidas, vêm contribuindo, com os poderes públicos, para a execução de melhoramentos urbanos e rurais. Não poucas, entretanto, se divorciam dessas diretrizes, causando prejuízos consideráveis aos que confiaram nos preconícios de uma propaganda larga e cheia de melhores propósitos¹⁷.

Assim de acordo com o art. 1º do Decreto-Lei 58, estão sujeitas às exigências do loteamento as divisões em lotes de terrenos urbanos ou rurais, destinados à venda por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo, em prestações sucessivas e periódicas.

Como visto o referido diploma legal, regulou especificamente os loteamentos, para fins urbanos e para fins rurais. Omitiu a modalidade desmembramento, surgindo uma brecha da lei para a ocorrência da prática loteadora sem os devidos fundamentos legais, constituindo ruas por mera averbação, e posteriormente destinando-as como áreas do Município.

No que tange à evolução histórica da legislação concernente ao assunto podemos dizer que o sistema registral brasileiro necessitava urgentemente de uma legislação mais abrangente que protegesse os adquirentes dos lotes, ressaltando então o surgimento da Lei 6.766/79.

3.2 As inovações da Lei n. 6.766/79

Apesar de ser alvo de críticas, não se pode negar os avanços advindos com a lei em apreço, disciplinando a matéria da divisão do solo com maior organicidade, rigor e coerência. De conteúdo amplo, o parcelamento do solo é instituto jurídico composto por vários ramos do direito, criando obstáculos para a edição de uma norma que atinja sua atuação por completo.

¹⁷ BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Comentários à Lei de Registros Públicos. 4. ed.** Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 523.

Com relação às críticas, importa fazermos um comentário, pois, a princípio, a maioria das leis nascem com omissões, ambiguidades e obscuridades, ante a dificuldade de formular normas estáticas destinadas a regular atos de uma pluralidade de pessoas, por um tempo indeterminado, dentro de um país com extensões continentais, tal como o Brasil. Deste modo, prudente e necessária a contribuição da doutrina da jurisprudência, fontes práticas do direito, interpretando e fixando os limites que o legislador pretendeu impor. Esta, ao nosso ver, deve ser construção de um ordenamento jurídico efetivo, aplicável, atual e justo, preservando seus “instrumentos de trabalho”, visando sempre a melhoria e o progresso de nosso país.

Também conhecida por *Lei Lehmann (grifo nosso)*, originou-se com o projeto do senador Otto Lehmann, aplicando-se a todos os loteamentos e desmembramentos urbanos ocorridos a partir de sua vigência.

Nota-se em seu art. 2º, a inclusão da modalidade desmembramento no âmbito legal, espécie do gênero parcelamento do solo, regramdo seu procedimento, a fim de evitar o visível descumprimento, definindo suas características e diferenciando-se dos loteamentos.

A Lei em questão, trata-se de norma com caráter transitório, cuja incidência delimita-se ao período em que estender o processo de loteamento. A partir do momento em que foram cumpridas as obrigações urbanísticas e registrárias, todos os lotes foram vendidos e os contratos resolvidos, passam a vigorar as normas do Código Civil, pois o empreendimento já se incorporou a cidade.

A referida legislação procurou estabelecer normas de ordem pública e privada, visando não restringir sua aplicação aos adquirentes, mas a todos aqueles que indiretamente se envolverem como o empreendimento com o novo empreendimento.

Com esse intuito, prescreveu normas urbanísticas mínimas e de caráter geral, outorgando aos Municípios e Distrito Federal e aos Estados a faculdade de legislar

complementarmente a respeito do parcelamento do solo da situação, a fim de melhor atender as peculiaridades locais e às exigências do desenvolvimento das cidades.

A lei atuou em dois aspectos na “batalha urbanística”¹⁸, por meio de ação preventiva e de ação de saneamento. De ação preventiva, quando prescreve normas de controle urbanístico, antecipando ao loteador as exigências mínimas necessárias para a aprovação do projeto e do registro, impossibilitando, na ausência destes, a venda dos lotes.

De ação saneadora quando visa remediar o mal social e urbanístico provocado por um parcelamento ilegal, para isso dispõe sobre medidas correccionais, atingindo a ilegalidade nos seus diversos aspectos: urbanísticos, administrativos e registrários.

3.3 A Lei 6.766/79 e o Projeto de Lei 3.057/00

No tocante a legislação que rege o instituto “parcelamento do solo urbano”, mister se faz, mencionar que apesar de suas prerrogativas, a mesma apresenta um quadro de desatualização à realidade urbanística brasileira.

Ao tratar do assunto que ressalta o quadro de desatualização da Lei 6.766/79, necessário se faz, mencionar a existência da tramitação do Projeto de Lei n. 3.057/00, em discussão no cenário jurídico atual, que versa sobre a alteração da Lei Federal n. 6.766/79, instituindo a nova Lei de Responsabilidade Territorial, a fim de oferecer condições para reverter o atual padrão excludente e periférico de urbanização das cidades brasileiras¹⁹.

Convém dizer que o referido projeto de lei é uma das arenas mais importantes de discussão política, não só no processo de definição de novas cidades, mas para a regulariza-

¹⁸ AMADEI, Vicente de Abreu. **O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano.** Revista do Direito Imobiliário N. 41. São Paulo: maio/agosto, 1999, p. 64.

¹⁹PROJETO DE LEI n. 3.057 EM DISCUSSÃO. **Em defesa do Projeto de lei.** Revista do Direito Imobiliário N. 325. São Paulo: março/abril 2006, p. 120.

*ção fundiária e a transformação do urbano num ambiente mais sustentável*²⁰.

No entanto, a complexidade dos assuntos contidos no PL n. 3.057/00, fundamenta-se na necessidade de a nova legislação que regerá o instituto “Parcelamento do Solo Urbano”, extrair suas bases nos instrumentos jurídicos de política urbana criados a partir da nossa Carta Magna, bem como, com as legislações federais e municipais instituídas a partir do texto legal da Constituição Federal de 1988, que trata da “Política Urbana“, partindo de um cenário nacional para um municipal.

Isto posto, é válido ressaltar que acerca da Política Urbana, a título de ilustração e fundamentação do presente trabalho, teremos um capítulo específico para questionar sobre a atual situação urbanística brasileira, nos aspectos legais bem como sociais.

²⁰ GOUVÊA. Denise. **A revisão da Lei Federal 6.766/79 – novas regras no jogo da cidade?** Revista do Direito Imobiliário N. 323. São Paulo: outubro/novembro/dezembro 2005, p. 175.

4. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

4.1 Conceito

O “Parcelamento do Solo Urbano” e a distinção de suas espécies são conceitos básicos para composição do entendimento do tema ora proposto.

Apesar de o enfoque escolhido tratar do Parcelamento do Solo Urbano e o Estatuto da Cidade, mais precisamente, as conseqüências jurídicas e sociais da irregularidade para o crescimento ordenado das cidades, mister, se faz estabelecer um conceito doutrinário das duas espécies de parcelamento do solo urbano, a título de elucidação jurídica e procedimental do tema em questão.

Segundo o entendimento doutrinário do eminente Juiz de Direito Vicente de Abreu Amadei, *parcelar a propriedade imobiliária, é, antes de tudo, exercer uma faculdade inerente ao domínio: quem é dono e, por isso, tem a faculdade de dispor daquilo que é seu, pode dispor do bem no seu todo ou de modo fracionado*²¹.

O parcelamento urbanístico é o instrumento de ordenação do solo, na qual uma gleba é submetida a divisões ou redivisões em unidades independentes, destinadas ao exercício das funções urbanísticas. Desta forma, a gleba, porção de terras, é submetida a um parcelamento,

²¹ AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba. O parcelamento do Solo Urbano em seus aspectos essenciais (Loteamentos e Desmembramentos)**. Campinas-SP: Millennium, 2003, p. 129.

transformando-se em unidades edificáveis autônomas, denominadas lotes, que se integram nas cidades, de acordo com o uso a que se destinam.

No Brasil encontramos, dentro do gênero *parcelamento do solo*, duas espécies destinadas a conferir ao solo uma qualificação urbana, denominada *desmembramento e loteamento*.

Todavia, lotear e desmembrar são espécies distintas, porém com a mesma finalidade, transformar uma “gleba” em unidades autônomas e independentes.

4.2 Distinção de Loteamento e Desmembramento.

O loteamento e o desmembramento comportam processos de regularização semelhantes, como dois momentos: um de ordem urbanística e outro de ordem jurídica, vindo a se diferenciar na forma de execução, conforme se explica a seguir.

A modalidade loteamento é o instrumento de ordenação do solo mediante a divisão de área em lotes, destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação. É elaborado a partir de um processo que implica em aspectos urbanísticos, administrativos, civis, conforme conceitua o art. 2º, § 1º da Lei 6.766:

Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, como abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

O desmembramento consiste na repartição de uma gleba em lotes edificáveis, com o aproveitamento do sistema viário existente, e de todo equipamento urbano necessário, como rede água, luz, esgoto, guias e sarjeta. Não importa em atos de urbanização, e neste ponto

difere do processo de loteamento, que depende da abertura de novas vias de circulação e dos equipamentos.

Para a abertura do processo desmembratório, portanto, é necessário que já existam vias de circulação na área destinada à divisão, que já devem constar, inclusive, nos cadastros cartorários e se, não havendo tais referências, deve-se prócer sua respectiva averbação.

Já no processo de loteamento a implantação do sistema viário, consiste em uma transferência destas novas vias para o domínio público do município. Fenômeno este, denominado *afetação* (grifo nosso), tornando inalienável, por qualquer título, tais vias de comunicação, e, além disso, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicas e outros equipamentos urbanos, espaços igualmente reservados ao domínio público, conforme imposição legal²².

No entanto, conclui-se que ambas as espécies são modalidades de parcelar uma gleba, transformando-a em unidades individuais, e conseqüentemente é uma forma de ocorrer o crescimento sistematizado e regularizado do solo urbano, quando observado os dispositivos legais que versam sobre o assunto, bem como os procedimentos administrativos dos sujeitos responsáveis pelo fiel cumprimento das imposições urbanísticas.

4.3 Conseqüências jurídicas e sociais da irregularidade e clandestinidade.

No tocante ao tema em questão, mister, se faz, lembrarmos a idéia de que para o particular ou poder público exercer a faculdade de parcelar o solo urbano, deve-se atentamente atender os procedimentos contidos na Legislação Federal 6.766/79, em conjunto com outras legislações federais, estaduais e municipais pertinentes.

Com relação aos imóveis urbanos, a propriedade informal é aquela originária dos denominados loteamentos ilícitos.

²² Vide art. 22 da Lei Federal n. 6.766/79.

Partindo do princípio da legalidade, todo loteamento ou desmembramento que não for executado nos termos da legislação cabível, se enquadrará na irregularidade e clandestinidade.

Assim, conforme a lição de Francisco Eduardo Loureiro, em seu trabalho “Loteamentos Clandestinos: Prevenção e Repressão”, *loteamentos irregulares são aqueles que embora aprovados pela prefeitura, não foram devidamente executados*²³, em geral, são aqueles sem obras de infra-estrutura. Pode ocorrer também que o loteador tenha apenas apresentado o projeto para aprovação na Prefeitura, sem atender às outras etapas necessárias ao cumprimento da Lei n. 6.766/79.

Por sua vez, *loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes*²⁴. Sendo que na maioria das vezes, a pessoa ou a empresa imobiliária que vendeu os lotes não é proprietária da terra.

O município também dispõe de competência para legislar sobre o parcelamento do solo urbano, sendo necessária a formulação de uma política para regularizar loteamentos clandestinos e irregulares visando contemplar as diversas dimensões que envolvem o problema.

Não se trata de um processo que possa ser desenvolvido apenas por uma pessoa. Para chegar à etapa final, que é a titulação, é necessário passar pela elaboração e registro do projeto do loteamento, da realização das obras de urbanização e sua aceitação pela prefeitura e estabelecer entendimentos com os Cartórios de Registro de Imóveis.

Para o desenvolvimento destas exigências é preciso que a comunidade opine, discuta e decida junto com a administração pública. É imprescindível que a representação popular esteja presente também na instância coletiva a ser criada para discutir e definir encaminhamentos e prioridades da política de loteamentos, para o município.

²³ PAIVA. João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária: projetos More Legal e Gleba Legal. Boletim do Irib em Revista.** São Paulo: outubro/novembro/dezembro. 1999, p. 141, Apud. Loureiro. Francisco Eduardo. **Loteamentos Clandestinos: Prevenção e Repressão.** Boletim eletrônico IRIB n. 185, 26/03/2000.

²⁴ Idem

Conforme cita Nicolau Balbino Filho, *o problema do loteamento representa, ao mesmo tempo, um problema social*²⁵, no entanto, a irregularidade e clandestinidade cumulam em desastrosos conflitos urbanísticos.

As cidades, salvo aquelas que são concebidas em pranchetas com prévio planejamento, são formadas, mormente em seus anéis periféricos, por parcelamentos do solo.

Portanto, vale dizer que os loteamentos não são apenas a criação de lotes em lugar de grandes glebas, nas na verdade são cidades, ostentando toda a problemática e complexidade destas.

Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira.

Partindo-se desse prisma, conclui-se que o ponto principal da organização urbana, inicia-se na regularidade do parcelamento do solo, uma vez que a legislação base do referido instituto é a Lei Federal 6.766/79, já anteriormente citada no presente, combinada com outras legislações pertinentes.

²⁵ LOPES. M.M Serpa. Tratado de Registros Públicos. Apud BALBINO FILHO. Nicolau. **Registro de Imóveis. Doutrina, Prática e Jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 293.

Os problemas urbanísticos oriundos da irregularidade e clandestinidade têm sido alvo de debates a nível nacional²⁶, pois o elevado número de parcelamentos irregulares e clandestinos, tem gerado um imenso *déficit* social e se, de outro lado, as exigências forem abrandadas, os desmembramentos e loteamentos não lograrão gerar cidades mais aparelhadas em atenção às necessidades da população que lá se instalou, sendo assim, é necessário dizer que o equilíbrio é sempre necessário para se atingir a finalidade da norma e do ordenamento como um todo, propósito esse, que se encontra voltado à função social, que se mostra necessária para gerar e propiciar qualidade de vida.

²⁶ RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Campinas: Millennium, 2002, p. 27.

5. A POLÍTICA URBANA ATUAL BRASILEIRA

5.1 Aspectos Constitucionais da Política Urbana

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 182 *caput*, revela a delegação de competência, aos municípios de legislar sobre *Política Urbana* (grifo nosso), surgindo assim, a competência em fixar diretrizes gerais.

Não somente sobre competência que o referido artigo aborda, mas, em seu § 2º, determina que à propriedade urbana cumpra a *função social* (grifo nosso), atendendo às exigências fundamentais de ordenação da cidade de acordo com o Plano Diretor, bem como leis que regulem a ordem urbana das cidades brasileiras.

Quando falamos de propriedade, no sentido amplo, logo nos remetemos ao entendimento de Hans Kelsen, acerca da *função social do direito sob o aspecto estrutural – como reguladora da conduta dos indivíduos em suas relações da conduta*²⁷.

Nesse sentido, no tocante ao princípio da função social da propriedade, ressalta-se o seguinte:

²⁷ COIMBRA. Armênio Amado. **Teoria pura do Direito**. 1979, p 267. Apud MELLO. Henrique Ferraz de. **Função Social da Propriedade e sua repercussão no Registro de Imóveis**. Revista do Direito Imobiliário. N. 61, Ano 29. São Paulo: julho/dezembro de 2006, p. 29.

que o princípio norteador do regime da propriedade urbana é a sua função social, permitindo que, por meio do Plano Diretor, o Poder Público Municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário, do seu direito em benefício da coletividade, que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social²⁸.

No entanto, vale ressaltar que a *função social da propriedade não é um fenômeno apenas da era contemporânea*²⁹, e sim advém dos princípios basilares do direito positivo, concluído-se que para o particular exercer a função social tanto da propriedade quanto da cidade, necessário se faz, cumprir a legislação vigente, proporcionando uma pacífica ordem urbanística.

Conforme afirma Liana Portilho Mattos, no Brasil *a função social da propriedade é princípio plasmado no ordenamento jurídico, cuja matriz jus positiva encontra-se no texto constitucional*³⁰, decorrendo-se desse princípio prerrogativas legal, para o proprietário de imóvel, cumprir deveres e gozar de seus direitos.

Já o art. 183 da Carta Magna Brasileira, institui a “usucapião urbana”, sendo o referido instituto medida sócio-político de atuação do Governo Federal, em prol da solução dos conflitos urbanísticos, tema esse, considerado de relevante discussão na atualidade.

5.2 Gestão Democrática da Cidade

Um dos avanços na Carta Magna Brasileira foi à incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público, após anos de constantes lutas dos movimentos populares. Há, contudo, muito ainda a caminhar neste universo de conflitos entres os diversificados interesses presentes no jogo urbano.

²⁸ **Guia do Estatuto da Cidade**. Disponível no domínio <http://www.cidades.gov.br/index.php?ption=content&task=category&id=590>, acesso em 11 de junho de 2007, às 15hs40min.

²⁹ MELLO, Henrique Ferraz de. **Função Social da Propriedade e sua repercussão no Registro de Imóveis**. Revista do Direito Imobiliário. N. 61, Ano 29. São Paulo: julho/dezembro de 2006, p. 30.

³⁰ MATTOS, Liana Portilho. **A Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana, à Luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003, p. 42.

No Estatuto da Cidade, em seu capítulo IV, temos a dedicação especial à gestão democrática da cidade, onde a participação popular assume papel destacado.

As cidades são organizações complexas onde se desenvolve, permanentemente, uma intrincada teia de relações, individuais e coletivas, que se apresentam como um jogo permanente e dinâmico de variados interesses em conflito.

Problemas como pouca ou precária disponibilidade de áreas, elevado preço da terra, crescimento e expansão urbana em reduzido período de tempo, a densa ocupação de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos sem infra-estrutura básica e equipamentos essenciais retratam o uso desigual e injusto do solo em nossas cidades e são fatores-chave para a luta desenvolvida em prol da gestão urbana democrática.

Tendo em vista a referida problemática, vale dizer que toda a cidade que possui um parcelamento regular do solo tem grande chance de vencer os conflitos urbanísticos. Uma ocupação ideal do solo pressupõe regularidade e intervenção do poder público como mediador dos problemas, no entanto, um regime democrático pressupõe direitos e deveres, cabendo aos particulares, co-participação no desenvolvimento ordenado da cidade em que habita.

No tocante ao assunto, José Afonso da Silva, elucida que

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. (...) O direito, então, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá que ajustar-se ao interesse coletivo³¹.

Desde a aprovação da Lei Federal que rege o Parcelamento do Solo Urbano, bem como sua alteração em 1999, a Política Urbana, estava até então, adormecida. Somente no ano de 2001, surge o Estatuto da Cidade, apontado, como principal texto legal, contendo

³¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 119-120.

instrumentos urbanísticos, responsável pela solução dos problemas com o crescimento desordenado e irregular das cidades brasileiras.

5.3 Estatuto da Cidade como possível solução dos conflitos urbanísticos

Como já falamos nos capítulos anteriores os problemas urbanos não são novos, no entanto, fazem parte do cotidiano de nossas cidades e cada vez mais se avolumam com a incidência de periferias longínquas e desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais, favelas, invasões, vilas e alagados que nascem se expandindo cada vez mais.

O problema da moradia, hoje, em nosso país, já se equipara aos demais problemas sociais, tais como, saúde, educação, desemprego e outros decorrentes de governos despreocupados com o povo brasileiro.

A aprovação do Estatuto da Cidade surge no ordenamento jurídico brasileiro como possível solução dos conflitos urbanísticos. Assim vale dizer que o Poder Público, em conjunto o particular, deverá se armar dos instrumentos de política urbana, constantes da referida legislação, aplicando-a em conjunto com as outras legislações que versam sobre o parcelamento do solo urbano, para assim colaborar com o crescimento ordenado e regularizado, a fim de coibir o crescimento da injustiça social, bem como, provocar situação de conflito permanente.

A Lei n. 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade – regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar as exigências constitucionais, reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbano em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações.

Nesse momento, é necessário dizer que o Estatuto da Cidade, é a esperança da mudança positiva no cenário urbano, pois reforça a atuação do poder público local, que

permitem ações conseqüentes para a solução ou minimização dos graves problemas observados nas cidades brasileiras.

A lei sozinha, não resolverá os contundentes conflitos, no entanto, os municípios assumem função de protagonista ao ser o principal responsável pela formação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, estabelecida no seu *Plano Diretor (grifo nosso)*.

Segundo o posicionamento jurídico do ilustre doutrinador imobiliário Vicente de Abreu Amadei, para as cidades terem o espaço perfeitamente organizado, é necessário de colocar em prática, medidas de planejamento e organização, trazendo à luz, a aplicação dos instrumentos urbanísticos que se classificam em: *Instrumentos de prevenção ou planejamento; Instrumentos de realização ou de execução* bem como *instrumentos de retificação ou correção*³².

Partindo da idéia de aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos, conclui-se, que os referidos instrumentos, devem estar encartados na legislação municipal cito Plano Diretor, bem como outras legislações municipais referentes a parcelamento e organização do solo urbano.

Dentre os instrumentos de política urbana, encartados no art. 4º, discorreremos, doravante, acerca do instrumento urbanístico basilar para fundamentar a problemática do presente trabalho, pois, falar sobre a importância de parcelar regularmente o solo urbano, presume uma cidade organizada e estruturada, e para a ocorrência desse fato, é necessário que os municípios planejem sua realidade, baseados na realidade fática existente, bem como a que venha a existir, com a expansão urbana e crescimento, sempre fundados na organização que será regulada pelo Plano Diretor.

5.4 Plano Diretor

O instituto em questão é considerado na atualidade, um dos principais instrumentos de política urbana, advindos do Estatuto da Cidade. Como um “plano” definitivo, deve desenhar

³²AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo Realista**. A Lei e a Cidade. Princípios de Direito Urbanísticos. Instrumentos de Política Urbana e Questões Controvertidas. Campina-SP: Millennium, 2006, p. 45.

a cidade desvendando suas potencialidades e carências, indicando como e por quais caminhos deve ocorrer o adensamento e quais áreas devem ser preservadas virgens e inabitadas.

A cidade deve ser pensada pelo plano diretor que deve ostentar duplo caráter. Deve ser *geral*, em termos de abrangência territorial, e *integral*, no que afeta aos instrumentos de organização interna.

Diligentemente o legislador constituinte não atribuiu simplesmente à Lei Ordinária a tarefa de organizar a cidade, nem tão pouco, elegeu outro veículo normativo, como por exemplo, a Lei Complementar, que por seu maior rigor formal, possui mais estabilidade e imutabilidade do que as leis ordinárias, sendo o legislador Constituinte prudente e exigente, transferindo esta difícil tarefa a um *plano*, pois este por sua generalidade e abrangência, confere maior segurança e estabilidade, por se encontrar imune a mudanças pontuais, que invariavelmente decorrem de interesses especulativos que apenas alimentam a corrupção.

Como Plano, a organização da cidade e a eleição dos mecanismos indispensáveis para tanto, deve ser feita de forma unificada, pois a solução para uma região, para um bairro, para uma avenida, influencia e interfere o todo, e em cada parte. A cidade é solucionada quando se obtém o equilíbrio indispensável entre as necessidades internas, de forma que todas as decisões e soluções se encontram necessariamente vinculadas.

O Plano deve ser concebido por inteiro e somente pode ser modificado por inteiro, sendo que a organização das cidades decorre de um direito coletivo, e confere a cada um dos habitantes o direito individual que lhe afeta. A alteração no plano (que em princípio é sempre problemática e, portanto, deve ser evitada), confere aos habitantes eventualmente prejudicados, o direito à justa reparação dos danos experimentados.

A Constituição ao estabelecer a Política Urbana, tem como propósito organizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, prevendo o Plano Diretor é obrigatório, devendo ser concebido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Um dos focos mais contundentes do plano é o direcionado à eliminação de eventuais tendências especulativas, devendo prever mecanismos para forçar os proprietários de imóveis

não edificados, subutilizados ou não utilizados, a dar destinação compatível com os interesses da cidade, sob pena da imposição de sanções.

O interesse tutelado pelo texto maior, afeta à maior racionalidade na utilização de equipamentos públicos, para que as regiões dotadas de tal instrumental sejam utilizadas por um contingente populacional compatível com a potencialidade. Trata-se da busca ao “pleno-emprego” dos equipamentos públicos, como escolas, hospitais, creches, vias de acesso, transporte público, água, luz, esgoto, etc. A capacidade instalada deve ser utilizada e não subutilizada.

Assim, cumprir uma Política Urbana única para a cidade, dando conteúdo prático à função social da propriedade, prevendo a melhor forma de utilização e fruição populacional dos equipamentos públicos, envolve:

(a) previsão do zoneamento, com a fixação da potencialidade construtiva de cada região ou bairro; (b) previsão das áreas a serem desapropriadas para que a cidade seja rasgada por vias de acesso ou para implantação de meios de transporte público, tudo de forma compatível com as necessidades; (c) previsão de áreas a serem desapropriadas para a construção de edifícios públicos; (d) delimitação das áreas priorizando a regularização fundiária; (e) delimitação das áreas dos mananciais e de preservação ambiental; (f) e outros assuntos e interesses correlatos, ligados aos interesses maiores, direcionados a bem organizar as cidades.³³

A política Urbana, cujas diretrizes se encontram no Estatuto da Cidade, deve ser implantada pelo Plano Diretor, que em atenção às peculiaridades da cidade, deve empregar os mecanismos e instrumentos mais adequados para o intento, respeitando o regionalismo, com a adequação à realidade do lugar.

O Plano Diretor pode indicar todos os mecanismos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, ou algum deles. A eleição deve ser feita pelo legislador local, orientado por consultas feitas através de audiências públicas, sendo que as audiências públicas garantem no processo de elaboração do plano diretor uma maior possibilidade de participação da população, opinando e trazendo suas idéias, opiniões e críticas, daí então, a necessidade de cumprir as regras estipuladas pelo Ministério das Cidades, com a elaboração e aprovação do Plano Diretor Participativo.

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 394.

Em suma, o cidadão deve participar da elaboração e aprovação do Plano Diretor, obrigatório nas cidades a partir de 20.000 habitantes³⁴, da seguinte forma:

O Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. O processo deve ser conduzido pelo poder Executivo, articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil. É importante que todas as etapas do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública.³⁵

Apesar de todas as prerrogativas legais inerentes à Política Urbana brasileira, convém ressaltar, que ainda temos realidades urbanísticas distante de serem resolvidas pela legislação vigente, no entanto, acerca do assunto em questão, vejamos o entendimento de Adauto Lucio Cardoso, Professor da IPPUR/UFRJ:

Como consequência, pode-se afirmar que, dada a realidade brasileira ainda em vigor, é impossível pensar-se em uma legislação totalmente adequada aos padrões sociais, econômicos ou culturais de nossa população, assim como é impossível se pensar que a flexibilização venha a “incentivar” a oferta privada capitalista. Por outro lado, do ponto de vista ético, cabe refletir até que ponto a flexibilização pode abolir completamente a existência de mínimos universais como padrão mínimo de cidadania. Acossado pelos desafios da globalização financeira, pela reestruturação produtiva que deixa uma quantidade significativa de trabalhadores à margem do emprego e pela necessidade de resgate de uma dívida social histórica, cabe ao novo governo que se inicia a tarefa hercúlea de construir pactos sociais que permitam a reconstrução dos direitos sociais, independentemente da sociedade salarial, que não se constituirá, permitindo maior legitimidade à prática de um urbanismo renovado, adequado à nossa realidade, mas que possa ao regular a produção privada do ambiente construído, estabelecer padrões de qualidade de vida compatíveis com a dignidade e a ética.³⁶

Ademais, não é fácil partir da realidade urbanística conflituosa, e transformar um cenário existente, em outro cenário perfeito, mesmo utilizando-se dos instrumentos jurídicos e políticos oferecidos pelo Governo Federal, em prol da moradia digna a todos os cidadãos brasileiros.

No tocante ao assunto, conclui-se que a cidade é constituída a partir da existência de um povo, em um determinado território, pois, se o parcelamento for devidamente regularizado

³⁴, RODRIGUES, Ruben Tedeschi, *Op cit*, p. 33.

³⁵ Livro Plano Diretor. **Publicação Plano Diretor Participativo** – Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos. Maio/junho 2004. Disponível no domínio <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=138&Itemid=0>, acesso em 11 de junho de 2007, às 15hs51min.

³⁶ CARDOSO. Adauto Lucio. **Irregularidade Urbanística: questionando algumas hipóteses**. Disponível no domínio <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=588>, acesso em 07 de junho de 2007, às 15hs53min.

e ordenado, cumprindo a legislação pertinente, o cenário a ser construído poderá surgir de forma adequada, facilitando a convivência pacífica aos moradores das cidades, coibindo os conflitos urbanísticos de ordem geral e integral.

O Estatuto da Cidade determina a criação de lei municipal para reger parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Partindo dessa premissa, a idéia *latu senso* dessa disposição legal, fundamenta-se na de cumprir a função social da propriedade, assegurando uma possível solução de conflitos urbanísticos, advindos da má distribuição de rendas, bem como a necessidade de todo cidadão brasileiro obter sua moradia.

Segundo o entendimento doutrinário de Vicente de Abreu Amadei, o instituto em questão, *é a sanção de primeiro grau ao não cumprimento da função social da propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada à vista das exigências do Plano Diretor*.³⁷

No entanto, com a aplicação dos referidos institutos, procura-se prestigiar os investimentos públicos realizados e penalizar o uso inadequado, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

5.5 A Lei dos Registros Públicos - 6.015/73 e o Estatuto da Cidade.

Tendo em vista os assuntos explicitados nos capítulos anteriores, é impossível prosseguir o presente trabalho, sem ao menos fazer menção à Lei 6.015/73, que dispõe em sua inteireza sobre os Registros Públicos.

O direito de propriedade como já mencionamos, está explicitado em nossa Carta Magna, no rol dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

Assim como o cidadão brasileiro tem direito à vida, ele tem o direito à propriedade. De tamanha importância que representa o referido direito, o legislador constituinte, em sua lucidez, o taxou como “direito” indispensável para a dignidade da pessoa humana.

³⁷ AMADEI, Vicente de Abreu, *Op cit*, p. 48.

Em relação ao direito de propriedade, Liana Portilho Matos, assegura que:

a par disso, acrescente-se o fato de que a propriedade é tratada como se tivesse sempre o mesmo perfil, qual seja o de bem de produção, a que se atribui o mesmo regime jurídico da propriedade bem de personalidade: casa própria, instrumentos de trabalho, objetos de consumo próprio e doméstico etc.³⁸

No entanto, a fim de garantir o direito de propriedade, vale dizer que o mesmo, está intimamente ligado à Lei dos Registros Públicos, pois a referida legislação aborda aspectos práticos e procedimentais atinentes a transcrição da propriedade imobiliária.

A Lei dos Registros Públicos, com a vigência da Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, foi alterada em seu art. 167, inciso I, que estipula as modalidades de registros imobiliários, bem como art. 167, inciso II, que exemplifica modalidades de averbações, acrescentando-se a mesma, inovações trazidas referente à nova “Política Urbana”, conectando-se assim a Lei dos Registros Públicos com o Estatuto da Cidade no tocante ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade brasileira.

Outra inovação do Estatuto da Cidade que também alterou a Lei dos Registros Públicos revela a possível implantação de Regularização Fundiária de interesse social realizada em Zonas especiais de Interesse Social, promovida pelo município ou Distrito Federal, quando os lotes forem considerados irregulares e cadastrados individualmente com lançamento fiscal há mais de 20 (vinte anos) anos³⁹.

Em relação à Regularização Fundiária, vale dizer que se trata de um instrumento de Política Urbana instituído pelo Estatuto da Cidade, e seu procedimento dar-se-à mediante intervenção do Ministério da Cidade, a requerimento do município, a fim de sanar conflitos urbanísticos em área de populações calamitosas.

Hoje, o instituto em questão, não é apenas um “modismo”, mas sim uma necessidade de conceder ao morador de áreas conflituosas o direito de propriedade, exercendo o município

³⁸ MATTOS, Liana Portilho, *Op. cit.*, p. 70.

³⁹ Vide art. 213, § 11, I da Lei Federal n. 6.051/73 – no tocante à procedimentos legais para retificação de Registros Públicos, com nova redação acrescentado pela Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

a função social da propriedade, prezando pelo princípio constitucional “dignidade da pessoa humana”, por intermédio da moradia regularizada.

5.6 O Estatuto da Cidade teria derogado a Lei de Parcelamento do Solo Urbano 6.766/79?

O presente trabalho monográfico, à *priori*, objetivava discorrer sobre a polêmica que envolve a Lei 6.766/79, em relação à contribuição para o parcelamento regular do solo urbano, bem como a possível solução dos conflitos urbanísticos, com a eficácia do Estatuto da Cidade.

O instrumento normativo em questão dispõe, em seu bojo, sobre as formas de parcelamento do solo urbano, procedimento legal para inscrição do loteamento ou desmembramento junto ao órgão competente, bem como às penalidades impostas ao loteador clandestino.

No entanto, a título de encerramento do presente capítulo, vale levantar o questionamento sobre a possível derrogação da citada Lei, frente às alegações e prerrogativas advindas com a vigência do instrumento normativo⁴⁰ atual de política urbana, talvez, responsável pela solução de alguns conflitos urbanísticos surgidos em decorrência do crescimento desordenado e irregular da cidade brasileira.

No tocante ao assunto o ilustre doutrinador Celso Antônio Pacheco Fiorello, afirma que o conteúdo encartado no Estatuto da Cidade revela *às normas de ordem pública e interesse social, que passam a regular (...) o uso da propriedade urbana nas cidades*⁴¹, nos aspectos legais bem como ambientais.

No entanto, a mercê da referida afirmação, conclui-se que o Estatuto da Cidade possivelmente, derogou tacitamente a Lei 6.766/79, em relação a alguns dispositivos, acrescentando o quesito flexibilidade da legislação para garantia do direito fundamental de propriedade.

⁴⁰ Lei Federal n. 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

⁴¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 260.

No tocante às práticas procedimentais, vale lembrar atualmente tramita na Casa de Leis o PL 3.057/00, com objetivo principal de adequar a “Lei do Parcelamento do Solo Urbano” à realidade atual brasileira.

Outrossim, explicita-se ainda a autonomia dos municípios em instituir seus Planos Diretores a fim de legalmente dispor sobre normas e procedimentos de Parcelamento e Uso do Solo Urbano, respeitando suas regionalidades.

6. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE PIMENTA BUENO-RO.

6.1 Aspectos legais do parcelamento do solo urbano no município de Pimenta Bueno-RO

No decorrer do presente trabalho, foram abordados aspectos legais do parcelamento do solo urbano num cenário nacional geral.

Doravante, em breves palavras discorrei sobre os aspectos legais do parcelamento do solo urbano no município de Pimenta Bueno-RO.

A partir de uma pesquisa superficial no ordenamento jurídico municipal, devo afirmar que o problema da falta de crescimento ordenado e regularizado de uma cidade, não reside apenas na ausência de instrumentos normativos que regulem o assunto, mas sim na falta de fiscalização do poder público municipal bem como aplicação da legislação vigente⁴².

A Lei Municipal n. 072/85 de 05 de dezembro de 1985 dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano do Município de Pimenta Bueno-RO, no entanto, pode se verificar que o referido instrumento normativo regula a regularização das terras urbanas, impondo limites bem como prescrevendo procedimentos administrativos para a descaracterização de uma gleba para unidades parceladas, por loteamentos, quando incidir abertura de novas vias de circulação ou desmembramento, quando não incidir abertura de ruas⁴³.

⁴² Conclusão fundamentada na participação efetiva na Audiência Pública que aprovou a minuta da Lei (Plano Diretor Municipal de Pimenta Bueno-RO), aos 26/06/2007.

⁴³ Vide art. 1º, parágrafos 1º e 2º da Lei Municipal n. 072 de 05/12/1985, Pimenta Bueno-RO

A Lei Orgânica do município de Pimenta Bueno-RO, datada de 28 de março de 1990, dispõe na Seção II, um capítulo específico sobre a Política Urbana, ressaltando que a mesma, deveria ser formulada e executada pelo Poder Público, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem estar da população⁴⁴.

Em suma, conclui-se que o referido instrumento normativo municipal aborda as funções sociais da propriedade e da cidade, tornando relevante a necessidade do crescimento ordenado e regularizado do solo urbano⁴⁵.

Além de a Lei Orgânica dispor sobre Política Urbana, temos as disposições legais contidas no Código de Postura do Município de Pimenta Bueno-RO, que regula a postura dos equipamentos necessários ao pleno desenvolvimento e funcionamento de uma cidade, quais sejam – higiene das habitações⁴⁶, vias e logradouros públicos⁴⁷, bem como outros dispositivos importantes para o pleno funcionamento da cidade em questão.

Em relação à forma de transcrição da propriedade urbana do município em questão, registra-se a existência da Lei Municipal n. 1.204/2004, que dispõe em sua inteireza sobre a Alienação de Bens Imóveis pertencentes ao Poder Público Municipal.

A citada lei assegura ao cidadão a expedição do Título de Reconhecimento de Domínio Pleno em seu nome, depois de reconhecido o seu direito possessório sobre o imóvel, por meio de um processo administrativo.

Tal legislação objetiva amenizar as despesas inerentes a transcrição da propriedade urbana, seria uma forma do Poder Público Municipal, propor ao cidadão o acesso a transcrição imobiliária da propriedade, como medida de incentivo, e finalidade de regularizar cada vez mais os lotes urbanos em nome dos posseiros interessados.

Ressalta-se que para a citada legislação ter eficácia e ser devidamente cumprida, necessário se faz, o Poder Executivo Municipal deverá baixar decretos regulamentadores cabíveis à aplicação da lei⁴⁸, bem como a criação de um departamento específico para a

⁴⁴ Vide art. 90 da Lei Orgânica do Município de Pimenta Bueno-RO, de 28/03/1990.

⁴⁵ Vide art. 92 da Lei Orgânica do Município de Pimenta Bueno-RO, de 28/03/1990.

⁴⁶ Vide art. 28 do Código de Postura do Município de Pimenta Bueno-RO.

⁴⁷ Vide art. 104 do Código de Postura do Município de Pimenta Bueno-RO.

⁴⁸ Vide art. 25 da Lei Municipal n. 1.204 de 16/12/2004, Pimenta Bueno-RO

expedição regular dos títulos, que deverão ser controladas administrativamente de acordo com procedimentos instituídos pela lei supracitada⁴⁹.

A partir da citação das leis que regulam o tema em questão, pode se verificar que o notório conceito de cidade transmite a idéia que a *cidade é entendida como o espaço territorial onde vivem os seus habitantes, de modo que o direito de propriedade não é ilimitado, mas sim condicionado ao cumprimento da sua função social*⁵⁰.

Quando falamos de um cenário urbanístico municipal, recordamos da legislação base, responsável pela possível solução dos conflitos urbanos, o “Estatuto da Cidade”, valendo dizer que o referido estatuto dispõe formas de atuação do poder público municipal, tais como a obrigatoriedade da aprovação de um Plano Diretor para projetar a cidade do amanhã, respeitando a realidade da cidade hoje.

No tocante ao assunto, necessário se faz, dizer que no dia 26 de junho de 2007, foi realizada a Audiência Pública para aprovação do Plano Diretor Participativo, com a presença de cidadãos da comunidade em geral, a fim de por meio de oficinas, analisar a proposta legal, bem como sugerir possíveis modificações para a apreciação da citada lei na Câmara de Vereadores do município de Pimenta Bueno-RO.

Partindo-se dessa premissa, ressalta-se a importância da gestão democrática das cidades, pois assim o cidadão brasileiro poderá opinar, e lutar por seus direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

A mercê da citada afirmação registra-se, que as leis são apenas instrumentos responsáveis pela legalidade dos fatos, no entanto, cabe a todos os sujeitos às cumprirem, a fim de proporcionar a si e às futuras gerações um espaço urbanístico organizado e regularizado.

Somente dessa forma será possível obter o preceito constitucional “dignidade da pessoa humana”, pois, o homem sem moradia, sem transporte organizado, sem meio ambiente

⁴⁹ Vide art. 14 da Lei 1.204/04, *Op. Cit.*

⁵⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *Op cit*, p. 260.

equilibrado, é um futuro candidato a viver sem qualidade de vida, ressaltando a necessidade de todos esses equipamentos para o seu bem estar moral e social.

6.2. Exposição Teórica da Pesquisa de Campo realizada na Comarca de Pimenta Bueno-RO

Em decorrência da explanação desenvolvida no presente trabalho de conclusão de curso, e a título de ilustração, necessário se faz demonstrar por intermédio de gráficos, a atuação do Poder Público Municipal, em relação a regularização urbana, no tocante a parcelamentos do solo, devidamente inscritos no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca ora pesquisada.

A partir dos dados ora coletados na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral – SEMPLAN – DIC – Divisão de Informação e Cadastro, verificou-se que o município em questão apresenta um quadro razoável em relação à implementação de parcelamentos do solo urbano, ou seja, loteamentos regularizados e depositados em Cartório pelo município, com finalidade de viabilizar aos munícipes, possibilidade de adquirir os lotes urbanos por intermédio de reconhecimento e regularização de domínio pleno, garantindo o acesso ao direito de propriedade.

Segundo os dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ano de 2006, o município em questão possui uma extensão territorial de 6.241 km²⁵¹, com uma população estimada em 31.415 mil habitantes, moradores estes tanto da zona urbana como da zona rural.

Tendo em vista a pesquisa realizada no Cartório de Registro de Imóveis do referido município, verificou-se que a área urbana registrada, adquirida da União Federal, em 24 de agosto de 1984, totaliza **2.797,3450 ha** (dois mil, setecentos e noventa e sete hectares, trinta e quatro ares e cinquenta ares).⁵²

⁵¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **IBGE CIDADES@**. Disponível do domínio - <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindowhtm?1>, acesso em 27 de julho de 2007, às 22:25 horas.

⁵² Dados levantados no **Cartório de Registro de Imóveis** – Comarca de Pimenta Bueno-RO, conforme Certidão de Inteiro Teor da matrícula imobiliária n. 431, Livro 2, daquela Serventia.

Em relação à área supracitada, ressalta-se a necessidade de especificar por intermédio do “Gráfico 01”, a situação atual de regularização de loteamentos urbanos implementados pelo poder público municipal, já que é insignificante a quantidade de loteamentos particulares depositados em cartório até a presente data.

No entanto, de acordo com a Lei Municipal n. 1.193/2004 de 22 de novembro de 2004⁵³, a área considerada “urbana” do referido município equivale a **3.236,4950 ha** (três mil, duzentos e trinta e seis hectares, quarenta e nove ares e cinqüenta centiares), sendo que apenas **439,1500 ha** (quatrocentos e trinta e nove hectares e quinze ares), refere-se a área de expansão urbana a ser devidamente regularizada pelo município de Pimenta Bueno-RO, dados devidamente demonstrados no “Gráfico 02”.

Outrossim, apurou-se a necessidade do município adquirir o domínio pleno dessa área considerada como “área de expansão urbana”, de onde poderão ser implementados projetos de loteamentos dos mais diversos tipos, tais como, Zona Residencial, Zona de Uso Misto e Hortifrutigranjeiro.

Partindo do resultado da pesquisa de campo, conclui-se que tendo em vista a necessidade da aprovação do Plano Diretor Participativo, será necessário o poder público proceder ao levantamento de novos dados, com base na realidade fática, sendo que a Lei que instituirá o Plano Diretor, revogará todas as legislações anteriores pertinentes ao assunto, com vistas a apresentar um quadro atual de regularização urbana, proporcionando aos cidadãos do referido município possibilidade de adquirir os lotes urbanos, preservando seu direito à propriedade regularizada.

GRÁFICO 01

EXPOSIÇÃO GRÁFICA DOS LOTEAMENTOS DEPOSITADOS NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE PIMENTA BUENO-RO

⁵³ Vide art. 1º da Lei Municipal n.1.193/2004 de 22/11/2004, Pimenta Bueno-RO

PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

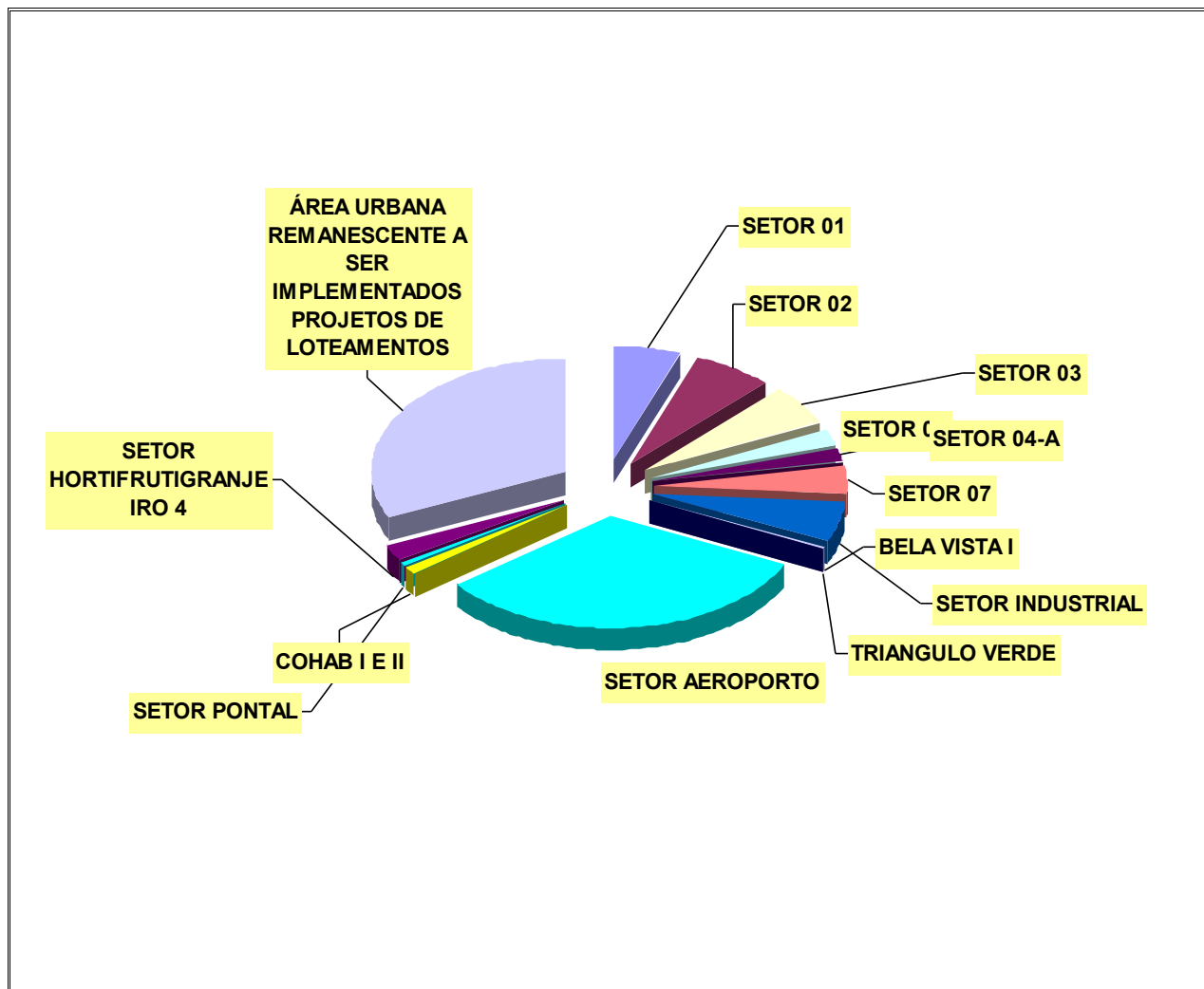


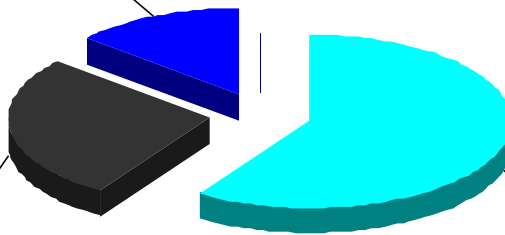
GRÁFICO 02

**EXPOSIÇÃO GRÁFICA DA REGULARIZAÇÃO URBANA DO
MUNICÍPIO DE PIMENTA BUENO-RO**

Área considerada
como "Expansão
Urbana" de acordo
com a Lei Municipal
n. 1.193/2004 de
22/11/2004

ÁREA URBANA A
SER
IMPLEMENTADOS
PROJETOS DE
LOTEAMENTOS

ÁREA URBANA
REGULARIZADA
PELO PODER
PÚBLICO MUNICIPAL



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O local em que o indivíduo cultiva sua ideologia de vida, remete-o a necessidade de lutar pelo espaço adequado a estabelecer suas bases. Em qualquer comunidade, certos padrões de comportamento precisam ser cumpridos para o bem-estar e a manutenção da paz e da ordem.

A história nos remete aos distantes períodos que fundamentam o nascedouro de uma cidade, bem como o seu desenvolvimento, seja ela projetada ou não, podendo superficialmente explicar a existência de possíveis conflitos urbanísticos.

Os problemas de caráter urbanísticos, enfrentados atualmente pelo moradores da cidade, advém da forma irregular e desordenada do crescimento das cidades.

Mister se faz, dizer que em virtude do crescimento veloz e desordenado da população, a precariedade do sistema habitacional é, lamentavelmente, um dos mais graves problemas vivenciados pela sociedade brasileira.

No tocante ao tema ora proposto, conclui-se que a questão jurídica da habitação, está interligada a possíveis conflitos urbanísticos, valendo ressaltar, que o Poder Público, está legalmente amparado para implementação de políticas urbanísticas, com a finalidade de amenizar o crescimento desordenado das cidades, tendo em vista parcelamentos irregulares do solo urbano.

O parcelamento irregular do solo está na raiz dos principais problemas urbanos brasileiros. Embora a responsabilidade direta pela fiscalização do uso do solo seja dos Municípios, o Congresso Nacional tem um amplo espectro de ações à sua disposição para aperfeiçoar as instituições existentes. As medidas ora propostas visam contribuir para esse objetivo, corrigindo ambigüidades, preenchendo lacunas e racionalizando a atuação dos órgãos públicos.

Em relação às políticas urbanísticas contidas no Estatuto da Cidade, pode-se afirmar que as mesmas, proporcionam uma forma de solucionar problemas de cunho social. No entanto, a dificuldade encontrada pelo Poder Público, advém das desigualdades sociais, que demonstram quão capitalista é o país em que vivemos.

É comum encontrarmos áreas imensas de propriedade de pessoas afortunadas, enquanto os moradores desfavorecidos conflitam por um pequeno espaço para morar com dignidade.

De acordo com a proposta legal estipulada pelo Estatuto da Cidade, a legislação que regula o instituto “Parcelamento do Solo Urbano” demonstra um quadro de desatualização frente à realidade brasileira. Por isso apontamos o Estatuto da Cidade, como norma inspiradora da democracia ao resolver conflitos urbanísticos.

Em relação ao espaço urbano do município especificamente pesquisado, vale ressaltar que o mesmo possui um quadro de regularização razoável, tanto na esfera legal quanto à medidas tomadas pela administração executiva, no que diz respeito ao crescimento ordenado do solo urbano, detectando a necessidade de mais atuação do Poder Público Municipal, em relação à aplicação das normas vigentes.

Assim, ponderar a aplicabilidade da norma, para resgatar a igualdade preconizada pela Carta Magna vigente, demonstra o desafio enfrentado pelos representantes do povo ao governar uma cidade, prezando por seu desenvolvimento, respeitando os limites de sua organização.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba. O parcelamento do Solo Urbano em seus aspectos essenciais (Loteamentos e Desmembramentos)**. Campinas-SP: Millennium, 2003.

_____. **O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. Revista do Direito Imobiliário** . São Paulo: maio/ago.1999.

_____. **Urbanismo Realista**. A Lei e a Cidade. Princípios de Direito Urbanísticos. Instrumentos de Política Urbana e Questões Controvertidas. Campina-SP: Millennium, 2006..

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Comentários à Lei de Registros Públicos. 4. ed.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Irregularidade Urbanística: questionando algumas hipóteses**. Disponível no domínio <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=588>, acesso em 07 de junho de 2007, às 15hs53min.

COIMBRA, Armênio Amado. **Teoria pura do Direito**. 1979. Apud MELLO, Henrique Ferraz de. **Função Social da Propriedade e sua repercussão no Registro de Imóveis**. Revista do Direito Imobiliário N. 61, Ano 29, julho/dezembro de 2006.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, São Paulo: Saraiva, 2004.

GOUVÊA, Denise. **A revisão da Lei Federal 6.766/79 – novas regras no jogo da cidade?** Revista do Direito Imobiliário N. 323. São Paulo: outubro/novembro/dezembro 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **IBGE CIDADES@**. Disponível do domínio - <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindowhtm?1>, acesso em 27 de julho de 2007, às 22:25 horas.

INSTITUTO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. **Boletim do IRIB em revista n. 61**. Ano 29. São Paulo: julho/dezembro de 2006

_____. **Boletim do IRIB em revista n. N. 321**. São Paulo: Edição Abril/Junho 2005,

_____. **Boletim do IRIB em revista n. N. 322**. São Paulo: Edição Julho/Setembro 2005.

_____. **Boletim do IRIB em revista n. N. 323**. São Paulo: Edição Outubro/Dezembro 2005.

_____. **Boletim do IRIB em revista n. N. 325**. São Paulo: Edição Março/Abril 2005.

JUNKES, Maria Bernadete/SANTOS, Maria Lindomar dos. **Trabalhos Acadêmicos: A facilidade em desenvolvê-los**, Rolim de Moura-RO: D'press Editora & Gráfica LTDA-ME, 2007.

LOPES. M.M Serpa. Tratado de Registros Públicos. Apud BALBINO FILHO. Nicolau. **Registro de Imóveis. Doutrina, Prática e Jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATTOS, Liana Portilho. **A Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana, à Luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MELLO, Henrique Ferraz de. **Função Social da Propriedade e sua repercussão no Registro de Imóveis**. Revista do Direito Imobiliário N. 61, Ano 29, julho/dezembro de 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia do Estatuto da Cidade**. Disponível no domínio <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=590>, acesso em 11 de junho de 2007, às 15hs40min.

_____. **Livro Plano Diretor**. Publicação Plano Diretor Participativo – Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos. Maio/junho 2004. Disponível no domínio <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=138&Itemid=0>, acesso em 11 de junho de 2007, às 15hs51min.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para Compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária: Projeto More Legal e Gleba Legal. Boletim do Irib em Revista**. São Paulo: outubro/novembro/dezembro. 1999, p. 141, Apud. Loureiro. Francisco Eduardo. **Loteamentos Clandestinos: Prevenção e Repressão**. Boletim eletrônico IRIB n. 185, 26/03/2000.

PIMENTA BUENO, Cartório de Registro de Imóveis e Anexos. **Matrícula Imobiliária n. 431, Livro 2**.

PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

Projeto de Lei n. 3.057 em discussão. **Em defesa do Projeto de lei. Revista do Direito Imobiliário** N. 325. São Paulo: março/abril 2006.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Campinas: Millennium, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1992.

SOARES, Orlando. **Curso de Filosofia Geral e Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Forense 2003.

SWENSSON, Walter Cruz. **Lei dos Registros Públicos Anotada**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre. Disponível no domínio http://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_das_cidades. Acesso em 07 de março de 2007, às 15h37min.